

ОДЕСЬКА ДЕРЖАВНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

КАРТУЗОВА ІРИНА ОЛЕКСІЇВНА

УДК: 342.9

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Спеціальність: 12.00.07 - теорія управління;
адміністративне право і процес;
фінансове право;
банківське право

АВТОРЕФЕРАТ ДИСЕРТАЦІЇ
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса - 1999

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного і фінансового права
Одеської державної юридичної академії Міністерства освіти України

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України
ДОДІН ЄВГЕН ВАСИЛЬОВИЧ,
Одеська державна юридична академія,
завідувач кафедри морського та митного права

Офіційні опоненти

доктор юридичних наук, професор **ШКАРУПА Віктор Костянтинович**,
Дніпропетровська академія митної служби України, завідувач кафедри
митного та адміністративного права

кандидат юридичних наук, доцент **ЯРМАКІ Христофор Петрович**,
Одеський інститут внутрішніх справ МВС України, начальник кафедри
адміністративного права і адміністративної діяльності

Провідна установа

Національна академія внутрішніх справ України

Захист відбудеться « 23 » травня 1999 року о 10⁰⁰ годині
на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської державної
юридичної академії за адресою: 270009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської державної
юридичної академії за адресою: 270009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2

Автореферат розісланий « 27 » квітня 1999 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

ЧАНИШЕВА Г.І

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Підвищення авторитету державної служби тісно пов'язане з визнанням того, що, з одного боку, кожен проступок службового характеру повинен викликати відповідне реагування з боку компетентних осіб, а з другого, що державний службовець має бути надійно захищений від свавілля та волюнтаризму керівників і дисциплінарну відповідальність він може нести в зв'язку з вчиненням дисциплінарного проступку, в чітко визначеному чинним законодавством порядку. Незважаючи на велике значення дисциплінарної відповідальності державних службовців, її правова основа і порядок реалізації ще не були предметом детального наукового аналізу, що, природньо гальмує створення і удосконалення правової бази дисциплінарної відповідальності державних службовців, матеріальних і процесуальних норм, що її обслуговують.

В навчальній та науковій літературі до цього часу немає чіткої уяви про специфіку правового інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців. На відміну від інститутів кримінальної, адміністративної і цивільно-правової відповідальності, що є інститутами тільки цих галузей права, правовий інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців включає в себе норми трудового і адміністративного права. Це різні самостійні галузі права, як за предметами, так і за методами регулювання, що зумовлює вивчення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців з точки зору не тільки загальнотеоретичних досягнень української правової науки, а й з позицій означених різних галузей права. Дисциплінарна відповідальність державних службовців, так само як і відповідальність службовців морського, річкового, повітряного транспорту та інших службовців, регламентується нормами адміністративного права, і в той же час норми, що визначають підстави та порядок накладення дисциплінарної відповідальності державних службовців, мають власну специфіку і суттєво відрізняються від норм адміністративного права, що регулюють дисциплінарну відповідальність інших службовців.

Оптимізація групи норм, що регламентують дисциплінарну відповідальність державних службовців, є необхідною умовою реформування адміністративного права, удосконалення адміністративного законодавства. проведення адміністративної реформи в Україні.

Означені обставини не могли не викликати бурхливої активної роботи видатних українських адміністративістів по створенню нормативних актів, які б регламентували державну службу взагалі та дисциплінарну відповідальність державних службовців зокрема. Але, на жаль, не всі проекти підготовлені на достатньо науковій основі, аргументовані, обґрунтовані і відповідають світовим стандартам організації державної служби і відповідальності чиновників (державних службовців). Тому сьогодні, для адміністративно-правової науки дуже важливо і необхідно провести комплексне дослідження дисциплінарної відповідальності державних службовців і процедури її реалізації та розробити науково-обґрунтовані рекомендації по її оптимізації. Тим більше, що для такого масштабу досліджень зусиллями таких вчених, як А.А. Абрамова, В.Б. Авер'янов, Ю.С. Адушкін, С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяк, П.Т. Васьков, В.С. Венедіктов, Д.А. Гавриленко, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.В. Катрич, С.В. Ківалов, В.М. Корельський, В.М. Манохін, В.Ф. Опришко, М.П. Орзіх, І.М. Пахомов, А.В. Пятаков, А.А. Сергієнко, Ю.М. Старілов, О.В. Сурілов, В.В. Цветков, В.К. Шкарупа, Е.В. Шоріна, В.В. Щербак, Ц.А. Ямпольська та ін., визначені концептуальні засади теорії державної служби і дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Таким чином, актуальність цього дисертаційного дослідження обумовлена рядом причин. По-перше, це необхідність дослідження дисциплінарної відповідальності як засобу забезпечення законності та дисципліни в діяльності державних службовців, а також як елементу їх правового статусу. По-друге, це відсутність в вітчизняній науці достатньо розроблених в теоретичному плані загальних положень дисциплінарної відповідальності державних службовців: поняття та підстав дисциплінарної відповідальності, видів дисциплінарних стягнень тощо. По-третє, це дефіцит ефективних в практичному відношенні наукових рекомендацій щодо застосування заходів дисциплінарної відповідальності до державних службовців.

Викладене дозволяє стверджувати, що розробка проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців і порядку її застосування є одним з перспективних напрямів в науці адміністративного

права, що й послужило основою в виборі теми і визначенні мети цього дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обраний напрямок дослідження знаходиться у безпосередньому зв'язку з програмою наукових досліджень, яку виконує Одеська державна юридична академія з теми «Проблеми розвитку держави і права України в умовах ринкових відносин». Тема дисертації пов'язана також з плановими темами кафедри адміністративного та фінансового права Одеської державної юридичної академії, зокрема з темою науково-дослідницької роботи «Правові засади адміністративної реформи в Україні».

Мета і задачі дослідження. Метою дослідження є аналіз чинної нормативно-правової основи дисциплінарної відповідальності державних службовців і дисциплінарного провадження відносно них, її ефективності, виявлення недоліків і визначення шляхів їх подолання; вивчення спеціальної літератури з досліджуваної проблематики; комплексна наукова розробка теоретичних і практичних пропозицій по оптимізації дисциплінарної відповідальності державних службовців і порядку її застосування, а також рекомендацій і пропозицій про внесення доповнень і змін в чинне законодавство.

Для досягнення поставленої мети вважається необхідним вирішення в роботі наступних завдань:

- формулювання поняття правового інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців і виявлення специфіки цього правового інституту;

- визначення ролі і значення дисциплінарної відповідальності в підвищенні ефективності діяльності державних службовців, в забезпеченні законності і об'єктивності функціонування державного апарату України;

- здійснення аналізу чинних нормативно-правових актів, що регулюють дисциплінарну відповідальність державних службовців з точки зору відповідності їх Конституції України, міжнародним нормам і стандартам в області цього виду юридичної відповідальності державних службовців;

- з врахуванням новітнього українського законодавства і практики його застосування, виділення спеціального суб'єкту дисциплінарної відповідальності - державного службовця, для чого, в свою чергу, необхідні аналіз і розробка понять державної служби і державного службовця, визначення видів державних службовців і критеріїв віднесення осіб до категорії державних службовців, а також дослідження інших питань організації державної служби, що не мають однозначного розуміння в законодавстві і спеціальній літературі;

- визначення поняття дисциплінарної відповідальності, її підстав;
- визначення місця дисциплінарного провадження в структурі адміністративного процесу, підстав і приводів цього провадження;

- розкриття змісту стадій дисциплінарного провадження в відношенні державних службовців;

- визначення ролі і місця доказів в провадженні дисциплінарних справ;
- підготовка пропозицій про створення Загального нормативного акту про дисциплінарну відповідальність всіх видів державних службовців і пропозицій відносно змін і доповнень до чинного законодавства ;

- створення концепції правового інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців, яка б дозволила забезпечити значне підвищення ефективності діяльності державних службовців.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукову новизну дослідження складає підхід до дисергаційної проблеми з точки зору адміністративного та трудового права, що дозволило створити комплексне монографічне дослідження, в якому розглянуті стан та тенденції дисциплінарної відповідальності державних службовців. З урахуванням цього на захист виносяться такі висновки, положення і рекомендації:

- поняття державної служби і державного службовця в світлі Конституції України, а також Концепції адміністративної реформи і реформи адміністративного права;

- поняття і місце дисциплінарної відповідальності в системі засобів, що забезпечують ефективність діяльності державної служби в умовах ринкових перетворень;

- визначення підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців, аналіз складу дисциплінарного проступку;

- відмінності дисциплінарного проступку державного службовця від інших підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців;

- обґрунтування необхідності правової регламентації визначення підстав і приводів для порушення дисциплінарного провадження відносно державних службовців;

- висновок про структуру дисциплінарного провадження і характеристика стадій цього провадження;

- обґрунтування необхідності об'єктивного, всебічного і повного вивчення всіх обставин дисциплінарної справи державного службовця як умови дотримання законності і дисципліни в діяльності державних органів;

- висновок про необхідність використання всієї сукупності доказів у справах про дисциплінарні правопорушення, а також про критерії відносності і допустимості доказів у дисциплінарних справах;

- пропозиції про підвищення гарантій прав державних службовців в дисциплінарному провадженні;

- пропозиції про внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, що регулюють питання дисциплінарної відповідальності державних службовців і порядку її накладення, а також про створення єдиного законодавчого акту про дисциплінарну відповідальність державних службовців.

Практичне значення одержаних результатів. Дисертація містить обґрунтовані висновки і пропозиції щодо вдосконалення нормативної бази дисциплінарної відповідальності державних службовців та дисциплінарного провадження. Висновки, пропозиції і рекомендації можуть бути використані також при здійсненні адміністративної реформи і реформи адміністративного права в Україні, при розробці нових законодавчих актів, перш за все при підготовці Дисциплінарного кодексу державних службовців і єдиного кодифікованого акту про державну службу; для удосконалення Проекту Кодексу загальних правил поведінки державного службовця. Ряд рекомендацій, що містяться в дисертації направлені на удосконалення правового статусу державного службовця, впорядкування механізму дисциплінарної

відповідальності державних службовців і порядку її накладення можуть використовуватись практичними працівниками, зокрема, суб'єктами дисциплінарної влади. Теоретичне значення дисертації полягає в розробці комплексної концепції дисциплінарної відповідальності державних службовців, уточненні багатьох понять: дисциплінарної відповідальності державних службовців, дисциплінарного проступку державних службовців, дисциплінарного провадження, доказів у дисциплінарному провадженні відносно державних службовців та ін.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійним науковим дослідженням. Теоретичні розробки були здійснені на базі дослідження нормативно-правових актів та спеціальної літератури по проблематиці дисертації. В частині висвітлення дисциплінарної відповідальності державних службовців за корупційні діяння дослідження проводилися в співавторстві зі співробітниками кафедри адміністративного та фінансового права Одеської державної юридичної академії на основі розробки одного з пріоритетних напрямків розвитку науки в Україні, що виконується кафедрою.

Апробація результатів дисертації. Дисертація обговорена на засіданні кафедри адміністративного і фінансового права Одеської державної юридичної академії. Матеріали дисертації доповідались на Міжнародній науково-практичній конференції молодих юристів «Майбутнє правової системи України» (15-16 березня 1996 г.), а також на Всеукраїнській студентській науковій конференції «Україна сьогодні: людина, суспільство, природа» (26-27 березня 1998 г.) в Національному університеті «Києво-Могилянська академія». Результати дисертаційного дослідження були використані в навчальному процесі в Одеській державній юридичній академії при проведенні практичних занять з курсу «Адміністративне право» і «Організаційно-правові основи державної служби в Україні».

Публікації. Основні положення дисертації опубліковані в одному науковому журналі, в двох збірниках наукових праць, а також в тезах Міжнародної науково-практичної конференції молодих юристів.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, двох розділів, які об'єднують у собі дев'ять підрозділів, висновків та списку

використаних джерел. Загальний обсяг дисертації складає - 180 сторінок, список використаних джерел - 15 сторінок (182 найменування).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

Перший розділ «Місце дисциплінарної відповідальності в системі засобів забезпечення дисципліни та законності в діяльності державних службовців» складається з чотирьох підрозділів.

В **підрозділі 1.1** «Дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності та засіб забезпечення дисципліни і законності в діяльності державних службовців» - відмічається, що відповідно до Конституції України, Концепції адміністративної реформи в Україні, Проекту реформи адміністративного права України виникла об'єктивно обумовлена тенденція до формування загальної концепції державної служби як соціально орієнтованого державно-правового інституту. При цьому, статус, функції державної служби формуються, виходячи з їх похідності від інтересів, цілей і завдань об'єднаної в державу спільноти людей, а не з першородності цілей і функцій держави. Від правильного розуміння і усвідомлення необхідності проведення цієї тези в життя, залежить нормальний розвиток суспільства і повнокровне динамічне функціонування держави. Під час аналізу системи засобів забезпечення дисципліни і законності в діяльності державних службовців, автор встановив, що крім традиційних засобів: контролю, нагляду, оскарження та інше, необхідно включити в дану систему юридичний примус. В дисертації відзначається, що державні службовці в процесі своєї діяльності найчастіше підлягають такому виду юридичної відповідальності як дисциплінарна відповідальність. Повне і всебічне дослідження питань дисциплінарної відповідальності державних службовців неможливе без аналізу понять державної служби і державного службовця. Розгляду цих питань присвячений **підрозділ 1.2** «Поняття державної служби і державного службовця». Аналізуючи спеціальну літературу і чинне законодавство, дисертант вказує на необхідність розмежування широкого і вузького трактування понять державної служби і державного службовця. В дисертації зроблено висновок про те, що поняття державного органу є, на цьому етапі, одним з найважливіших критеріїв розмежування державної служби і служби в державних організаціях, підприємствах і установах. В роботі досліджуються різні

варіанти розподілу державної служби на види, однак дисертант вважає, що найбільше прикладне значення для вивчення дисциплінарної відповідальності державних службовців має виділення цивільної державної служби (загальнофункціональної і спеціальної), а також мілітаризованої державної служби. Враховуючи, що у вітчизняній літературі специфіці останнього виду державної служби приділяється мало уваги, автор відзначає, що мілітаризована служба характеризується певними ознаками, які відрізняють її від цивільної, і включає: 1) військову службу, яка, в свою чергу, охоплює: службу в Збройних Силах України (Сухопутних військах, Військово-Повітряних Силах, Військово-Морських Силах), в Національній гвардії України, Внутрішніх військах МВС України, Прикордонних військах України, в військах Цивільної оборони, а також в Службі безпеки України та ін.; 2) службу в міліції; 3) воєнізовану (гірнорятувальну службу та ін.); 4) службу в митних органах.

В роботі досліджується проблема правового статусу державного службовця. Поняття правового статусу державного службовця може трактуватись як в загальнотеоретичному аспекті (враховуючи положення загальної теорії держави та права), так і в зв'язку з поняттям статусу посади. Визнаючи відсутність загальної позиції в спеціальній літературі стосовно елементів правового статусу державного службовця, дисертант робить висновок про те, що відповідальність, в тому числі і дисциплінарна, є обов'язковим елементом правового статусу державного службовця, а правовий статус службовця, в свою чергу, суттєво визначає можливість і порядок притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Треба зазначити, що проблема правового статусу державного службовця повинна відобразити зміни, що відбуваються в усвідомленні самої суті адміністративного права. Правовий статус державного службовця наповнюється новим змістом, коли службовець стає не тільки агентом держави, а й службовцем суспільства. Вся діяльність державних службовців спрямовується тепер, перш за все, на забезпечення прав і інтересів людини, а потім — на дотримання і забезпечення інтересів органа або відомства, в якому він перебуває на службі і за це державний службовець несе юридичну відповідальність в першу чергу.

В підрозділі 1.3 «Поняття дисциплінарної відповідальності державних службовців», дисертант, досліджуючи чинні нормативно-правові акти і літературу з відповідної проблематики, визначає поняття дисциплінарної відповідальності державних службовців, яка становить зазнавання державним службовцем позбавлень і обмежень особистого чи майнового характеру за здійснення дисциплінарного проступку або іншого порушення, за яке, згідно з законом, передбачається застосування заходів дисциплінарної відповідальності уповноваженими на те суб'єктами. Дисциплінарну відповідальність треба відрізнити від дисциплінарного примусу, який, крім власне дисциплінарних стягнень, включає також заходи дисциплінарного припинення і поновлення.

Далі, в дисертації вказується на доцільність і необхідність, в сучасний період, розмежування дисциплінарної відповідальності в трудовому праві, дисциплінарної відповідальності в адміністративному праві і дисциплінарної відповідальності, що регулюється нормами адміністративного і трудового права. Дисциплінарна відповідальність державних службовців, в силу специфіки державно-управлінської діяльності, яку вони здійснюють, підлягає регулюванню нормами адміністративного права. І хоч на даному етапі в КЗпП України існує частина переліку дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців і встановлюється, хоч і не повною мірою, порядок накладення таких стягнень, вважається необхідним урегулювання всіх питань, що торкаються дисциплінарної відповідальності державних службовців нормами адміністративного права, з урахуванням багатьох особливостей діяльності вказаних осіб. Це можливо здійснити шляхом створення і прийняття єдиного Закону про дисциплінарну відповідальність державних службовців. Закон може виступати як Основи дисциплінарного законодавства державних службовців в Україні, або як Дисциплінарний кодекс державних службовців.

На думку автора, необхідно виділяти загальну і спеціальну дисциплінарну відповідальність державних службовців. Державні службовці, які підлягають дисциплінарній відповідальності на підставі статутів і положень про дисципліну (військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ, прокуратури, судді та інші) несуть спеціальну дисциплінарну відповідальність. До решти державних

службовців застосовуються заходи загальної дисциплінарної відповідальності державних службовців (на підставі норм адміністративного права і КЗпП України).

Дисертаційне дослідження відображає ряд ознак, що дозволяють відмежувати дисциплінарну відповідальність державних службовців від інших видів юридичної відповідальності. Особлива увага приділяється ознаці, що є визначальною для дисциплінарної відповідальності, найбільш глибоко розкриває її суть і полягає в застосуванні до відповідних осіб дисциплінарних стягнень. На основі нормативно-правового огляду та класифікаційного аналізу дисертант пропонує виділяти чотири групи дисциплінарних стягнень, що накладаються на державних службовців. Це: 1) стягнення морально - правового характеру; 2) стягнення, що тимчасово обмежують свободу пересування, або, що приводять до втрати певних благ; 3) стягнення, що торкаються посади чи звання особи, що скоїла дисциплінарний проступок; 4) найбільш суворі заходи дисциплінарної відповідальності полягають в примусовому припиненні державно-службових відносин винної особи і відповідного органу.

Відповідно до п. 22 статті 92 Конституції України вчинки, що можуть розцінюватися як дисциплінарні правопорушення і відповідальність за них встановлюються виключно законами України. Так само і види дисциплінарних стягнень повинні бути закріплені законами України, проте, в поточний момент, переліки дисциплінарних стягнень містяться також в статутах, положеннях, тощо. Застосування заходів дисциплінарної відповідальності ускладнюється ще й тим, що в нормативних актах, за незначним виключенням, немає співвідношення між видом дисциплінарного проступку, числом випадків його скоєння, ступенем винності службовця, наслідками і мірою дисциплінарного стягнення. Таким чином, правова регламентація цих питань забезпечує певну стабільність в застосуванні стягнень і тим самим буде сприяти невідворотньому настанню відповідальності за правопорушення, здійснення принципу індивідуалізації відповідальності, а також сприятиме дотриманню і реалізації прав та свобод державних службовців.

В четвертому підрозділі «Підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців» автор проводить аналіз різних підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців. Дисертант не підтримує думку, яка

висловлюється у вітчизняній юридичній літературі про включення до визначення дисциплінарного проступку такої негативної ознаки як відсутність переслідування цього вчинку в кримінальному порядку. Її виділення вважається зайвим.

В роботі пропонується висновок, що дисциплінарний проступок державного службовця - це суспільно-шкідливий протиправний винний вчинок (дія чи бездіяльність), який полягає в невиконанні або неналежному виконанні своїх службових обов'язків, чи в іншому порушенні службової дисципліни, за яке згідно з законом передбачена дисциплінарна відповідальність.

Аналіз чинного нормативно-правового матеріалу дає підстави стверджувати, що дисциплінарна відповідальність настає також за скоєння моральних і етичних проступків. Такі ж підстави дисциплінарної відповідальності передбачаються і в законодавстві інших країн (Японії, Єгипту, Росії).

В статті 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачаються випадки накладення дисциплінарної відповідальності на державних службовців за скоєння певних адміністративних правопорушень. Крім того, Тимчасовим дисциплінарним статутом Збройних Сил України (частина 2 пункт 48) встановлено, що застосування заходів дисциплінарної відповідальності може також наступати за скоєння військовослужбовцем злочину.

Дисертант висвітлює також проблему адміністративно-дисциплінарного проступку. Вивчаючи різні точки зору з цього питання, автор робить висновок, що при скоєнні державним службовцем правопорушення, що об'єднує в собі риси адміністративного і дисциплінарного проступку, на нього можуть накладатись одночасно міри дисциплінарного і адміністративного впливу.

В дисертаційній роботі проводиться аналіз складу дисциплінарного проступку державного службовця. На підставі чинної нормативно-правової бази визначаються характерні ознаки його об'єкту, об'єктивної сторони, суб'єкту і суб'єктивної сторони.

Другий розділ «Дисциплінарне провадження відносно державних службовців і його види» - присвячений проблемам дисциплінарного провадження відносно державних службовців і містить п'ять підрозділів.

В підрозділі 2.1 «Поняття дисциплінарного провадження» вказується, що під дисциплінарним провадженням слід розуміти урегульовану законодавством діяльність уповноважених суб'єктів по застосуванню дисциплінарних стягнень і таку, що гарантує забезпечення прав і законних інтересів державних службовців. Автор відзначає, що дисциплінарне провадження відносно державних службовців є складовою частиною адміністративного процесу, тому до нього застосовуються всі основоположні категорії адміністративно-юрисдикційного процесу. Одночасно дисциплінарне провадження має цілу низку притаманних тільки йому рис: наявність специфічних суб'єктів, зміст справ, що розглядаються, різні терміни накладання дисциплінарних стягнень для різних категорій державних службовців і т. ін. В дисертації розглядаються завдання і принципи провадження в дисциплінарних справах державних службовців.

Дисертант виділяє групи учасників дисциплінарного провадження, виявляє прогалини у регулюванні їх правового положення в провадженні. Особливе значення надається проблемі відсутності в дисциплінарному провадженні спеціального інституту захисту особи, що притягається до відповідальності. Визнається за необхідне закріпити в нормативних актах положення, що надають можливість державному службовцю користуватись послугами адвоката для захисту своїх прав і законних інтересів.

Види дисциплінарного провадження досліджуються в підрозділі 2.2 «Види дисциплінарного провадження відносно державних службовців». Крім традиційних варіантів класифікації дисциплінарного провадження автор пропонує розрізняти види дисциплінарного провадження в залежності від того, відносно якого виду державних службовців здійснюється дисциплінарне провадження і якими нормативними актами воно регулюється відносно даного конкретного суб'єкту. Таким чином, виділяються: 1) дисциплінарне провадження відносно державних службовців, що проходять службу в органах виконавчої та законодавчої влади, яке регулюється КЗпП України, Законом України «Про державну службу» та іншими нормативними актами; 2) дисциплінарне провадження відносно військовослужбовців і працівників органів внутрішніх справ, що регулюється Тимчасовим дисциплінарним статутом Збройних Сил України і Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України;

3) дисциплінарне провадження відносно прокурорсько-слідчих працівників, що регламентується Дисциплінарним статутом прокуратури України і Законом України «Про Вищу раду юстиції»; 4) дисциплінарне провадження відносно службовців митних органів, яке регулюється КЗпП України і Положенням про порядок та умови проходження служби в митних органах України; 5) дисциплінарне провадження відносно суддів, що регулюється Законами України «Про статус суддів», «Про арбітражний суд», «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України», Законом України «Про Вищу раду юстиції» та ін.

В підрозділі 2.3 «Приводи до порушення дисциплінарного провадження відносно державних службовців» досліджуються приводи до порушення дисциплінарного провадження, які практично не були предметом наукових досліджень в спеціальній літературі і не підлягали правовій регламентації. Автор на підставі вивчення нормативних актів і практичного матеріалу робить висновок про те, що основними приводами до порушення дисциплінарного провадження відносно державних службовців є: безпосереднє виявлення проступку суб'єктом дисциплінарної влади; скарги, заяви та інші повідомлення державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, установ, підприємств і організацій різних форм власності, посадових осіб, а також окремих громадян; повідомлення, опубліковані в пресі, та інших засобах масової інформації (радіо, телебачення); заява особи про скоєний нею дисциплінарний проступок, або інше порушення, за яке можуть бути вжиті заходи дисциплінарної відповідальності; акти перевірок і ревізій уповноважених органів. В дисертації розкривається зміст кожного із означених вище приводів.

Характеристика системи стадій дисциплінарного провадження відносно державних службовців і розгляд кожної його стадії складають зміст підрозділу 2.4 «Стадії дисциплінарного провадження відносно державних службовців». Виділяються наступні стадії: 1) порушення дисциплінарного провадження; 2) дисциплінарна перевірка (розслідування); 3) розгляд дисциплінарної справи і винесення рішення відносно неї; 4) виконання рішення у справі; 5) перегляд рішення по скарзі; 6) перегляд рішення в порядку нагляду. Така система стадій характерна для звичайного дисциплінарного провадження.

В дисертації звертається увага і на спрощене (прискорене) провадження. При характеристиці стадійного розвитку провадження з дисциплінарних справ державних службовців висловлені пропозиції щодо удосконалення правового регулювання дисциплінарного провадження. Автор пропонує закріпити в законодавчому порядку перелік стадій дисциплінарного провадження, вказати які процесуальні дії і документи повинні бути на тій чи іншій стадії і які учасники провадження можуть їх здійснювати. Необхідно також перелічити обставини, наявність яких виключає порушення дисциплінарного провадження відносно державного службовця або припиняє вже почате, навіть при наявності законних приводів до його порушення. Перелік таких обставин пропонується в дисертації.

Існує необхідність нормативного закріплення можливості і процедури відводів. Це підтверджується тим, що без закріплення такої процедури навряд чи можна говорити про реалізацію прав і свобод державних службовців в повному обсязі, тим більше, що саме від суб'єкту дисциплінарної влади (що є першим претендентом на відвід), залежить занадто багато при вирішенні питання про вибір міри стягнення і взагалі накладення дисциплінарної відповідальності. В нормативно-правових актах не встановлена єдина форма і реквізити процесуальних документів, що приймаються під час проведення дисциплінарного провадження, зокрема це стосується актів про накладення дисциплінарної відповідальності.

Проблема доказів в дисциплінарному провадженні висвітлена в **підрозділі 2.5 «Докази в дисциплінарному провадженні відносно державних службовців»**. Виходячи з того, що в нормативно-правових актах це питання не врегульоване, дисертант вважає, що загальні положення теорії доказів в адміністративному процесі поширюються і на докази, що використовуються в дисциплінарному провадженні відносно державних службовців. Дисертант прийшов до висновку, що доказами в дисциплінарному провадженні відносно державних службовців можна вважати фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку уповноважена особа встановлює наявність або відсутність дисциплінарного проступку, чи іншого порушення, за яке згідно з законом встановлена дисциплінарна відповідальність, винність особи в його

скосні, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Докази повинні відповідати вимогам відносності і допустимості доказів. Доказами в дисциплінарному провадженні можна вважати: пояснення особи, що притягується до дисциплінарної відповідальності, показання (пояснення) свідків, консультації фахівців, висновки експертів, документи. Крім того, можуть використовуватись і речові докази. В ході дисертаційного дослідження зроблено висновок, що консультації фахівців та висновки експертів є різними джерелами доказів. Тому в дисциплінарному провадженні доцільно передбачити використання доказів, отриманих від висновків експертів, а також завдяки консультаціям фахівців. В дисертації детально досліджуються такі докази як документи, роль яких в дисциплінарному провадженні є надзвичайно високою. В цьому розділі містяться і інші пропозиції щодо встановлення та вдосконалення правового регулювання доказів у дисциплінарному провадженні відносно державних службовців.

ВИСНОВКИ

Становлення нової української державності, перетворення всього соціального організму вимагає сучасної побудови державної служби, корінної зміни її завдань і методів діяльності. В умовах ринкової економіки старі методи вже не діють, а нові ще не до кінця сформовані. Багато питань організації державної служби до цього часу не знайшли свого вирішення або потребують перегляду. Стан справ, що склався на сьогодні, слабо стимулює ефективну діяльність державних службовців, не дає їм чітких перспектив посадового зростання, не вирішує питання контролю і застосування заходів відповідальності за неякісну, недобросовісну працю, за невиконання рішень.

Проведені дослідження дали змогу дисертанту зробити висновок, що дисциплінарна відповідальність є одним із важливих засобів підвищення ефективності діяльності державних службовців, виконання ними своїх службових обов'язків і забезпечення прав та інтересів громадян. На сучасному етапі розвитку державності дисциплінарна відповідальність не тільки не втратила, а й значно посилила своє положення в системі означених засобів. Однак правове регулювання і рівень дослідження дисциплінарної

відповідальності державних службовців та порядку її застосування залишаються незадовільними.

В результаті проведеного аналізу нормативно-правової бази і спеціальної літератури дисертант прийшов до основного висновку, який полягає в тому, що сучасний період потребує створення єдиного, розгорнутого нормативного акту, який регулював би основоположні, принципові положення дисциплінарної відповідальності державних службовців. Таким єдиним нормативним актом міг би стати Дисциплінарний кодекс державного службовця, який по своїй структурі був би подібний до вже існуючого Кодексу про адміністративні правопорушення. В ньому потрібно окреслити загальні положення дисциплінарної відповідальності, а саме: цілі дисциплінарної відповідальності державних службовців, суб'єктів такої відповідальності і суб'єктів, що мають дисциплінарно-юрисдикційні повноваження, поняття дисциплінарного проступку, його склад, загальний порядок накладення дисциплінарних стягнень, види дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців. В особливій частині пропонується означити конкретні склади дисциплінарних проступків, за скоєння яких, державні службовці несуть відповідальність, при цьому було б доцільним розподілити їх на розділи в відповідності з видами суб'єктів, ввести положення про дисциплінарну відповідальність осіб, що проходять стажування в державних органах і претендують вперше на посаду державного службовця. В кодифікованому законодавчому акті слід теж визначити порядок накладення дисциплінарного стягнення. Необхідно, при цьому, закріпити стадії дисциплінарного провадження відносно державних службовців, перелік, права і обов'язки його учасників, приводи до порушення дисциплінарного провадження. Особливої уваги заслуговує правова регламентація доказів у дисциплінарному провадженні. Важливо також урахувати особливості дисциплінарного провадження для різних категорій державних службовців.

Створення закону про дисциплінарну відповідальність державних службовців стане одним із головних етапів проведення адміністративної реформи в Україні і забезпечить дотримання конституційних гарантій застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Картузова І.О. «Принципы государственной службы» // Актуальные проблемы государства и права: Сборник научных трудов. - Одесса, 1995. - Вып. 2. - С. 109-114.
2. Картузова І.О. «Відповідальність державних службовців згідно з Законом України «Про боротьбу з корупцією» // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. - 1998. - № 4. - С. 42-47.
3. Картузова І.О. Поняття державного службовця в відповідності з діючим законодавством // Актуальні проблеми держави та права. Збірник наукових праць. - Одесса, 1998. - Вип. 5. - С. 248-253.
4. Біла Л.Р., Картузова І.О. Гарантії законності застосування Закону України «Про боротьбу з корупцією»: Тези доповідей та наукових повідомлень Міжнародної науково-практичної конференції молодих юристів «Майбутнє правової системи України» (15-16 марта 1996). - Київ. 1996. - С. 55-56.

АНОТАЦІЯ

Картузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право. - Одеська державна юридична академія, Одеса, 1999 г.

В дисертації досліджуються основоположні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців в умовах проведення реформи адміністративного права і законодавства, адміністративної реформи в Україні. В роботі проводиться аналіз чинної нормативно-правової основи дисциплінарної відповідальності державних службовців і порядку її застосування, досліджується її ефективність, визначаються шляхи подолання виявлених недоліків. Зроблено наукову розробку теоретичних і практичних пропозицій щодо оптимізації дисциплінарної відповідальності державних службовців і порядку її

застосування, а також рекомендацій і пропозицій про внесення доповнень та змін в чинне законодавство.

В дисертаційному дослідженні визначається роль і значення дисциплінарної відповідальності в підвищенні ефективності діяльності державних службовців, виконання ними своїх службових обов'язків і забезпечення прав і інтересів громадян.

Ключові слова: дисципліна, дисциплінарний проступок, дисциплінарна відповідальність, державна служба, державний службовець.

SUMMARY

Kartuzova I.O.Disciplinary responsibility of public officials. - Manuscript.

The dissertation on getting a candidate-of-science (Ph D) degree in law speciality 12.00.07 - the theory of administration; administrative law and trial; financial law; banking law. - The Odessa State Law Academy, Odessa, 1999.

In the dissertation the author investigates the principal issues of the disciplinary responsibility of public officials during the period of reforms in administrative law and legislation, administrative reform in Ukraine.

The work presents the analysis of the active normative-legal basis of disciplinary responsibility of public officials and the order of its application; it investigates its effectiveness and determines the means to overcome the defects revealed.

New theoretical and practical suggestions have been devised to optimize the disciplinary responsibility of public officials and the order of its application as well as recommendations and suggestions to introduce some addenda and changes to the legislation in force.

The research defines the importance of disciplinary responsibility to increase the effectiveness of public officials ability to discharge their obligations and guarantee rights and interests of the citizens.

The key words: discipline, disciplinary misdemeanour, disciplinary responsibility, public service, public official.

АННОТАЦИЯ

Картузова И.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих. - Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 - теория управления; административное право и процесс; финансовое право; банковское право. - Одесская государственная юридическая академия, Одесса, 1999 г.

В диссертации исследуются основополагающие вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих в условиях проведения реформы административного права и законодательства, административной реформы в Украине. В работе проводится анализ действующей нормативно-правовой основы дисциплинарной ответственности государственных служащих и порядка ее применения, исследуется ее эффективность, определяются пути преодоления выявленных недостатков. Произведена научная разработка теоретических и практических предложений по оптимизации дисциплинарной ответственности государственных служащих и порядка ее применения, а также рекомендаций и предложений о внесении дополнений и изменений в действующее законодательство.

Выявляется роль и значение дисциплинарной ответственности в повышении эффективности деятельности государственных служащих, выполнения ими своих служебных обязанностей и обеспечения прав и интересов граждан.

Рассматриваются проблемы дисциплинарного производства в отношении государственных служащих и его виды. Отмечается, что это производство является специфической структурной частью административного процесса. Дается характеристика участников дисциплинарного производства. Исследуются поводы к возбуждению дисциплинарного производства. Подробно анализируются стадии дисциплинарного производства в отношении государственных служащих. Выделяются следующие стадии: 1) возбуждение дисциплинарного производства; 2) дисциплинарная проверка (расследование); 3) рассмотрение дисциплинарного дела и вынесение по нему решения;

4) исполнение решения по делу; 5) пересмотр решения по жалобе; 6) пересмотр решения в порядке надзора.

Предлагается закрепить в законодательном порядке пересмотр стадий дисциплинарного производства в отношении государственных служащих, указать какие процессуальные действия и документы имеют место на той или иной стадии и какие участники производства могут их осуществлять. Необходимо также перечислить обстоятельства, наличие которых исключает возбуждение дисциплинарного производства в отношении государственных служащих или прекращает уже начатое, даже при наличии законных поводов к его возбуждению.

Детально и обстоятельно рассматривается проблема доказательств в дисциплинарном производстве и делается вывод о том, что доказательствами в дисциплинарном производстве в отношении государственных служащих являются фактические данные, на основании которых в установленном законом порядке уполномоченное лицо устанавливает наличие либо отсутствие дисциплинарного проступка, или иного нарушения, за которое в соответствии с законом установлена дисциплинарная ответственность, виновность лица в его совершении, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного решения дела.

Доказательствами в дисциплинарном производстве могут выступать: показания (объяснения) свидетелей, консультации специалистов, заключения экспертов, документы, а также вещественные доказательства. В диссертации детально исследуются такие доказательства как документы, роль которых в дисциплинарном производстве чрезвычайно высокая.

В диссертации содержатся предложения по установлению и совершенствованию правового регулирования доказательств в дисциплинарном производстве в отношении государственных служащих.

Ключевые слова: дисциплина, дисциплинарный проступок, дисциплинарная ответственность, государственная служба, государственный служащий.